Commissie voor de
milieueffectrapportage

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

26 maart 2015 / rapportnummer 2753–131



1. Voorlopig oordeel over het MER

De Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu willen, in overeenstemming met Gedeputeerde Staten van alle provincies en de Minister van Defensie, het Programma Aanpak Stikstof (PAS)[1] vaststellen. Voor de besluitvorming over het PAS is een planmilieueffectrapport (MER) opgesteld om de milieugevolgen voorafgaand aan de besluitvorming in kaart te brengen. Een Passende beoordeling maakt deel uit van het MER. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')[2] zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Oordeel Commissie

Dat in het PAS het creëren economische ontwikkelingsruimte wordt gekoppeld aan het realiseren van de doelen voor Natura 2000-gebieden, vindt de Commissie begrijpelijk. Bovendien lijkt deze koppeling het draagvlak voor het realiseren van de doelen voor Natura 2000-gebieden te vergroten: met het PAS worden bronmaatregelen genomen en wordt geld vrijgemaakt voor noodzakelijke en al langer voorgenomen beheermaatregelen. Gezien de huidige, op veel locaties zelfs zeer grote overbelasting en ongunstige staat van de stikstofgevoelige natuur is sprake van een weerbarstig vraagstuk, dat vraagt om een doorwrochte aanpak die geen twijfel laat of de beoogde doelen worden bereikt. Daarbij geldt bovendien een strikt toetsingskader: plannen en projecten die het PAS mogelijk maakt kunnen alleen worden toegestaan als de zekerheid kan worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantast. Voor maatregelen die bedoeld zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen is een dergelijke zekerheid niet vereist.

Het PAS is bedoeld om binnen afzienbare termijn de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken en tegelijkertijd een vermindering van de stikstofdepositie te verwezenlijken ten opzichte van de autonome ontwikkeling om ruimte te bieden aan economische ontwikkelingen. Het MER en het PAS geven echter geen duidelijkheid op welke termijn de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden behaald. Het ontbreekt daarbij aan tussendoelen waarop kan worden gemonitord.

Het rekensysteem AERIUS maakt het mogelijk om op eenvoudige en toegankelijke wijze inzicht te krijgen in de toename van depositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van projecten en het beslag op de ontwikkelingsruimte. Uit het MER (en de Passende beoordeling) volgt dat aan het einde van de eerste PAS-periode, door de autonome daling, bronmaatregelen en ondanks de uitgifte van ontwikkelingsruimte, de stikstofdepositie naar verwachting zal zijn gedaald ten opzichte van de autonome situatie. Daarbij is van belang dat (ook op gebiedsniveau) duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de maatregelen en ontwikkelingen die het PAS mogelijk maakt en de autonome ontwikkeling (de situatie zonder het PAS).

---

1 In het R&D-advies was de titel van het programma 'Programmatische aanpak stikstofdepositie'. De Commissie gaat voor dit advies uit van de nieuwe schrijfwijze uit het ontwerp-PAS.

2 Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

De Commissie constateert dat in het kader van het PAS uitgebreid wetenschappelijk onderzoek naar herstelstrategieën is verricht, dat veel relevante informatie voor de praktijk heeft opgeleverd. De haalbaarheid en effectiviteit van met name de herstelmaatregelen is in het MER echter op een groot aantal punten onzeker of te optimistisch ingeschat.
Per Natura 2000-gebied is de opgave bovendien zeer verschillend en kan de haalbaarheid en effectiviteit van maatregelen ook verschillen. Het is onduidelijk of en op welke wijze op lokaal niveau een afweging tussen verschillende typen maatregelen heeft plaatsgevonden, welke afwegingen daarbij zijn gemaakt en of en hoe milieuaspecten een rol hebben gespeeld in het bepalen van de voor het gebied geschikte set aan maatregelen.
Daarbij is niet inzichtelijk in hoeverre economische ontwikkelingen die in de eerste periode worden toegestaan, strijdig zijn met extra maatregelen die in de volgende PAS-perioden nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen daadwerkelijk te verwezenlijken.

Intensieve monitoring, tussendoelen, onderzoek en evaluatie zullen moeten uitwijzen of de maatregelen ter reductie van de stikstofdepositie in combinatie met herstelmaatregelen voldoende effectief zijn of dat bijsturing nodig is om binnen afzienbare termijn de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken. Het PAS maakt echter niet inzichtelijk welke parameters zullen worden gemonitord, welke methoden hierbij worden gebruikt en wat de onzekerheidsmarges zijn.

De Commissie acht het opheffen van deze tekortkomingen essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het programma en adviseert het MER, en de daarvan deel uitmakende Passende beoordeling, op de volgende punten aan te vullen:

- uitwerking van de doelstelling uit het PAS om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen in tussendoelen, zodat tijdig, ook binnen de eerste PAS-periode van 2015-2021, al kan worden getoetst of de doelstelling binnen afzienbare termijn kan worden behaald of dat bijsturing nodig is;
- aanpassing van de gebiedsanalyses aan de onzekerheden van de effectiviteit van de maatregelen;
- onderbouwing van het pakket aan maatregelen op gebiedsniveau en de wijze waarop de haalbaarheid, robuustheid en de milieugevolgen daarbij een rol hebben gespeeld;
- uitwerking van het monitoringsplan voor de natuurdoelen met een beschrijving zowel landelijk als op gebiedsniveau van de maatregelen ‘achter de hand’ en hun effectiviteit.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

Tijdens de toetsing heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissie en de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. Daar heeft de Commissie (mede naar aanleiding van de zienswijzen en adviezen) aangegeven dat het MER naar haar oordeel op een aantal onderdelen onvolledig is. Daarom hebben de ministeries de Commissie verzocht de advisering op te schorten om hen in de gelegenheid te stellen om het MER aan te vullen.

In hoofdstuk 2 wordt het voorlopig oordeel van de Commissie ten aanzien van de gesignaleerde tekortkomingen nader toegelicht.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Doelen en doelbereik van het PAS

Doelstellingen

De Natuurbeschermingswet 1998[3] omschrijft als doelen van het PAS 'de vermindering van de stikstofdepositie in [de opgenomen Natura 2000-gebieden] en [de] verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in die gebieden binnen afzienbare termijn'.[4] Daaraan wordt toegevoegd dat het programma 'een ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen' beoogt.[5] De doelstelling uit het MER is daarvan een afgeleide en noemt als doelstelling voor het PAS om 'de Natura 2000-doelstellingen te realiseren en tegelijkertijd de vergunningverlening voor nieuwe ontwikkelingen te vergemakkelijken.'[6] Uitgaande van de doelen van de wet zal het MER duidelijk moeten maken in hoeverre met het PAS en de onderzochte alternatieven deze doelen worden bereikt.
Gelet op de wettelijke verankering beschouwt de Commissie de doelstellingen uit de Natuurbeschermingswet 1998 als de doelstellingen voor het PAS. Deze zouden ook als toetsingskader voor het MER moeten worden gebruikt.[7] Volgens het PAS hebben de maatregelen allereerst als doel "te verzekeren dat er geen achteruitgang van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten plaats zal vinden. Daarnaast hebben ze tot doel de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden te verbeteren en de oppervlakte daarvan uit te breiden daar waar dit een doelstelling is."[8]

Uit het MER en het PAS is niet goed te herleiden op welke doelstelling (daling stikstofdepositie of verwezenlijking instandhoudingsdoelstellingen) de getrokken conclusies betrekking hebben.

Tussendoelen

Voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen geeft het ontwerp-PAS en het bijbehorende MER voornamelijk inzicht in de eerste PAS-periode van zes jaar met een doorkijk

---

[3] Voor deze toetsing gaat de Commissie m.e.r. uit van de tekst van de Natuurbeschermingswet 1998 zoals die luidt na inwerkingtreding van de Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), Stb. 2014, 419.

[4] Artikel 19kg, eerste lid, Natuurbeschermingswet 1998.

[5] Artikel 19kg, tweede lid, Natuurbeschermingswet 1998.

[6] Zie blz. 9 van de samenvatting van het MER. Andere formuleringen van de doelstelling(en) van het programma staan op blz. 10 onder het kopje 'Wat is het doel van de plan-MER en de passende beoordeling?', in par. 3.2, en par. 3.3.1, tweede alinea.

[7] Voor de Passende beoordeling bevat artikel 19g Natuurbeschermingswet 1998 het toetsingskader.

[8] Zie het PAS, blz. 16.

naar de volgende tweede PAS-perioden tot 2033 (2021-2027 en 2027-2033). Uit de Passende beoordeling[9] blijkt dat er in 2030 nog veel gebieden zullen zijn met een voor veel habitats te hoge stikstofdepositie, waardoor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor (een aantal van) deze habitattypen wordt bemoeilijkt. De Commissie constateert dat het PAS vooral inzet op intensiever beheer en minder op een verdere reductie van de stikstofdepositie.[10]

Om de onzekerheden in de daling van de stikstofdepositie en het herstel van stikstofgevoelige habitats te ondervangen is een monitorings- en bijsturingsprogramma opgesteld (zie paragraaf 2.4 van dit advies). In de gebiedsanalyses wordt inzicht gegeven in de verwachte ontwikkelingen van de habitats als de herstelmaatregelen worden genomen. Om inzicht te krijgen in hoeverre hiermee ook de instandhoudingsdoelstellingen behaald zullen worden, adviseert de Commissie om voor de gehele looptijd van het PAS tot 2033 tussendoelen te formuleren, die toetsbaar maken of het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen dichterbij komt dan wel dat tussentijds maatregelen (achter de hand) nodig zijn om dit te bewerkstelligen.[11] Voor een tijdige toetsing is van belang om ook tussendoelen in te bouwen in de eerste PAS-periode.

> De Commissie adviseert om de doelstelling van het PAS voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, zowel in de eerste PAS-periode (2015-2021) als op de langere termijn, uit te werken in tussendoelen. Op deze manier kan al gedurende de eerste periode worden getoetst of de instandhoudingsdoelstellingen binnen afzienbare termijn kunnen worden behaald of dat bijsturing nodig is.

2.2 Autonome ontwikkeling en bronmaatregelen

Uit het MER volgt dat aan het einde van de eerste PAS-periode door de autonome daling[12], bronmaatregelen en ondanks de uitgifte van ontwikkelingsruimte, de stikstofdepositie ten opzichte van de autonome ontwikkeling naar verwachting zal zijn gedaald.[13, 14, 15] Het reken-

---

9 Zie de Passende beoordeling, blz. 43.

10 Zie in dit verband ook de zienswijze van de Brabantse Milieufederatie.

11 Zie ook het advies van de Commissie van 12 juni 2012 over de Programmatische Aanpak Stikstof waarin aanbevelingen worden gedaan over onder andere de kwantificering van de opgave.

12 Het PAS benoemt twee soorten autonome ontwikkeling. De eerste betreft de activiteiten die ook doorgang vinden in de situatie waarin het PAS niet wordt vastgesteld. De tweede betreft de reservering voor activiteiten in de depositieruimte waarvoor geen toestemming vereist is. De eerste is van belang voor de bepaling van de effecten van het PAS in het MER en de Passende beoordeling. Daarbij geldt dat ontwikkelingen niet én in het PAS, én in de autonome ontwikkeling kunnen worden opgenomen. Ook in zienswijzen wordt gewezen op de onduidelijkheid van de (beleids)ontwikkelingen die tot de autonome ontwikkeling worden gerekend, zie bijvoorbeeld de zienswijze van Energie-NL.

13 Zie onder andere figuur 10.1 van het MER, blz. 99.

14 Naar analogie van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de toepassing van de artikelen 19 en 19g Natuurbeschermingswet 1998 zou wellicht kunnen worden geconcludeerd dat de uitgifte van de ontwikkelingsruimte er niet toe leidt dat de verwezenlijking van de relevante instandhoudingsdoelstellingen in gevaar wordt gebracht. Van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden is dan geen sprake. De Commissie gaat er daarbij vanuit dat de aard van een programmatische aanpak impliceert dat de Passende beoordeling zich wellicht mag richten op het eind van het tijdvak van het PAS.

15 Weliswaar blijkt uit de berekeningen met AERIUS Monitor dat binnen sommige Natura 2000-gebieden lokaal nog enkele toenames kunnen optreden ten opzichte van de huidige situatie. Zie bijvoorbeeld de PAS gebiedsanalyse 057 Veluwe,

systeem AERIUS maakt het mogelijk om op eenvoudige en toegankelijke wijze inzicht te krijgen in de bijdrage van depositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van projecten en het beslag op de ontwikkelingsruimte.
De Commissie merkt op dat de daling van de stikstofdepositie in hoofdzaak wordt bepaald door de autonome ontwikkeling. De autonome ontwikkeling bevat een aantal onzekere elementen, zoals reeds vergunde bedrijfsontwikkelingen en de bijdrage van bronnen buiten Nederland.[16] Op basis van reeds verleende vergunningen kunnen bedrijven uitbreiden ten opzichte van de feitelijke situatie bij aanvang van het programma, zonder dat dat ten koste gaat van de ontwikkelingsruimte bij aanvang van het programma. De afname van de stikstofdepositie als gevolg van het PAS is geheel afhankelijk van het tempo waarin de extra landbouwmaatregelen worden uitgevoerd. Voor de eerste PAS-periode zullen die maatregelen nog beperkt effect sorteren.[17] Via monitoring zal de omvang van de werkelijk gerealiseerde depositiedaling moeten worden aangetoond (zie ook hoofdstuk 2.4).

Uit het MER volgt dat de uitgifte van ontwikkelingsruimte als gevolg van het PAS naar verwachting niet leidt tot een toename van stikstofdepositie aan het eind van de eerste PAS-periode ten opzichte van de autonome situatie, gemeten op hexagoonniveau. Via monitoring zal de omvang van de werkelijk gerealiseerde depositiedaling moeten worden aangetoond en waar nodig bijgestuurd.

2.3 Gebiedsanalyses

In de gebiedsanalyses zijn voor elk Natura 2000-gebied herstelmaatregelen beschreven om de achteruitgang in oppervlakte en kwaliteit te stoppen. Deze maatregelen zijn ontleend aan de zogenaamde herstelstrategieën waarin voor elk stikstofgevoelig habitattype mogelijke, te nemen maatregelen zijn beschreven. De maatregelen zijn bedoeld om verslechtering als gevolg van de al langer bestaande (te) hoge stikstofdepositie te voorkomen en, waar mogelijk, een start te maken in het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. De Commissie constateert dat door veel deskundigen veel werk is verzet bij de herstelstrategieën en de uitwerking daarvan in de gebiedsanalyses. Bovendien is aandacht besteed aan kwaliteitsreviews van de herstelstrategieën. De Commissie onderschrijft de conclusie van de ‘Reviewcommissie herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats’ dat over de herstelstrategieën de best beschikbare wetenschappelijke kennis bijeen is gebracht.[18]

---

blz. 16. Met bronmaatregelen of aanpassing van de ontwikkelingsruimte is dit bij te sturen tot een niveau waarbij nergens meer een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden wordt verwacht.

[16] In verschillende zienswijzen wordt ook aandacht gevraagd voor de vraag hoe het PAS zich verhoudt tot de effecten van buitenlandse bronnen en voor de effecten van Nederlandse bronnen op het buitenland. Zie bijvoorbeeld de zienswijzen van de gemeente Losser, LTO Nederland, Havenbedrijf Rotterdam, Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu (Vlaanderen), Stichting Natuur en Milieu, VNO-NCW en MKB Nederland.

[17] In de eerste PAS-periode komt de emissiereductie voort uit emissiearmer aanwenden van mest en management- en voermaatregelen bij veehouderijen. De management- en voermaatregelen zijn niet afdwingbaar. Extra stalmaatregelen zullen in de eerste PAS-periode nog nauwelijks bijdragen aan de emissiereductie.

[18] De ‘Reviewcommissie Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats’ heeft geconcludeerd: “Het rapport [Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats, red.] als geheel scoort een ruime voldoende tot goed. Het kan worden gebruikt als wetenschappelijke basis voor de toepassing van de herstelstrategieën op gebiedsniveau.” Eindrapport Reviewcommissie, 17 maart 2014.

Een aantal herstelstrategieën en gebiedsanalyses is door de Commissie doorgenomen om een indruk te krijgen van de te nemen maatregelen en de verwachte effectiviteit van de maatregelen.[19] Hierbij is een aantal gebieden geselecteerd waar de opgave groot is om verdere verslechtering te voorkomen en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te behalen.

Haalbaarheid op gebiedsniveau

De wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstofdepositie)[20] heeft tot gevolg dat de gebiedsanalyses en de uitgangspunten voor de bepaling, toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte als onderdeel van het PAS worden vastgesteld. Dit betekent dat het MER voor het PAS ook dient ter onderbouwing van de keuzes die in de gebiedsanalyses zijn gemaakt.
Per Natura 2000-gebied is de opgave zeer verschillend en kan de haalbaarheid en effectiviteit van maatregelen ook verschillen.[21] Daarom is van belang om per Natura 2000-gebied te onderbouwen hoe, mede gelet op de overige milieuwaarden in het gebied[22] en de beschikbaarheid aan maatregelen, de gekozen herstelmaatregelen en de maatregelen “achter de hand” zijn gekozen en gewaarborgd.

Het is onduidelijk of en op welke wijze op lokaal niveau een afweging tussen verschillende typen maatregelen heeft plaatsgevonden, welke afwegingen daarbij zijn gemaakt en of en hoe milieuaspecten een rol hebben gespeeld in het bepalen van de voor het gebied geschikte set aan maatregelen.[23] De afweging met betrekking tot de vraag of bijvoorbeeld het amoveren van een piekbelasting voor andere activiteiten meer ontwikkelingsruimte geeft of de herstelopgave vereenvoudigt, is niet te herleiden uit de gebiedsanalyses. Evenmin wordt duidelijk in hoeverre het op gebiedsniveau moeilijker wordt om andere milieudoelstellingen (dan natuurherstel) te bereiken, dan wel of hiermee landschappelijke, archeologische of cultuurhistorische waarden worden aangetast.[24]

De Commissie adviseert om in een aanvulling op de gebiedsanalyses aan te geven hoe op gebiedsniveau het pakket aan maatregelen (“achter de hand”) is bepaald en daarbij de haalbaarheid en de milieugevolgen (anders dan stikstofdepositie) een rol hebben gespeeld.

---

[19] In de beschikbare tijd was het niet mogelijk om alle 117 gebiedsanalyses te betrekken bij de advisering.

[20] De Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), Stb. 2014, 419.

[21] In verschillende zienswijzen wordt gewezen op de mogelijke negatieve effecten van maatregelen op andere natuurwaarden. Zo wijst de zienswijze van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen erop dat een maatregel voor alluviale bossen kan leiden tot verslechtering of zelfs het laten verdwijnen van habitattypen als zwakgebufferd ven of blauwgrasland. Zie ook de zienswijzen van Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu, Werkgroep Behoud de Peel, Stichting Het Geldersch Landschap en de Stichting Duinbehoud.

[22] In een aantal zienswijzen wordt gewezen op de spanning tussen herstelmaatregelen en cultuurhistorische waarden in een gebied, zie de zienswijzen van enkele gebiedseigenaren, zoals de Federatie Particulier Grondbezit.

[23] Sommige herstelmaatregelen maken andere functies in een gebied, zoals veehouderij, feitelijk onmogelijk. Zie de zienswijzen van vele agrariërs en de Federatie Particulier Grondbezit.

[24] Deze onderbouwing klemt temeer daar sommige herstelmaatregelen ingrijpende gevolgen voor belanghebbenden kunnen hebben, zie bijvoorbeeld de zienswijzen van omwonenden van Natura 2000-gebied De Bruuk en die van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen.

Robuustheid maatregelen
In de eerste PAS-periode wordt voor veel habitats geen daling van de stikstofdepositie tot onder de kritische depositiewaarde (KDW) bereikt. Voor deze habitats zal een nieuwe afweging tussen verschillende emissiereductie- en herstelmaatregelen in de volgende periode van het PAS over zes jaar nodig zijn als uit de monitoring blijkt dat doelen in onvoldoende mate worden bereikt. Daarmee bestaat het risico dat in de eerste PAS-periode op locaties een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, waarvan in een volgende PAS-periode wordt geconcludeerd dat sanering daarvan noodzakelijk is. De Commissie denkt daarbij bijvoorbeeld aan het verlenen van een vergunning in de komende PAS-periode aan een nieuwe emissiebron dichtbij een Natura 2000-gebied met stikstofgevoelige habitattypen. Bepalen van de robuustheid of de mate van 'no regret' van de investeringen op basis van de ontwikkelingsruimte is daarom onmisbaar.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op gebiedsniveau aan te geven hoe wordt voorkomen dat in de eerste PAS-periode ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt die strijdig zijn met mogelijke extra maatregelen in de volgende PAS-perioden zodat de robuustheid (no-regret) van investeringen in de eerste planperiode verzekerd is.

Herstelstrategieën
In de herstelstrategieën die voor ieder habitattype en leefgebied voor soorten zijn opgesteld wordt onderscheid gemaakt naar maatregelen die 'bewezen' zijn, als 'vuistregel' kunnen worden gehanteerd of 'hypothetisch' effectief zijn. Uit de algemene inleiding bij de herstelstrategieën[25] blijkt dat alleen de bewezen maatregelen met grote zekerheid tot de positieve effecten zullen leiden, mits deze onder de juiste voorwaarden en op de juiste manier worden uitgevoerd. De overige typen maatregelen ('vuistregel' en 'hypothetisch') kunnen daarom naar het oordeel van de Commissie niet de basis vormen voor gebiedsanalyses waarin wordt geconcludeerd dat wetenschappelijk vaststaat dat geen verdere verslechtering van de betreffende gebieden plaatsvindt.

In de herstelstrategieën is tevens ingegaan op de herhaalbaarheid van daarin beschreven maatregelen en op de duurzaamheid van de daarmee te realiseren positieve effecten. In diverse herstelstrategieën is ook bij 'bewezen' maatregelen de kanttekening geplaatst dat de duurzaamheid beperkt is en de herhaalbaarheid van beperkte duur. Dat betekent voor habitattypen die nog lang overbelast zijn dergelijke maatregelen na verloop van tijd niet meer kunnen worden gebruikt.[26]

---

[25] Deel I Algemene inleiding herstelstrategieën: beleid, kennis en maatregelen: Jansen, A.J.M., J.H.J. Schaminee, R. Bobbink, N.A.C. Smits & H. Weersink†: 3. Herstelmaatregelen.

[26] Zie bijvoorbeeld de herstelstrategie (H2130B) Grijze duinen kalkarm: "Maatregelen gericht op het verwijderen van voedingsstoffen zijn vaak ingrijpend (plaggen, toplaag verwijdering). Vooralsnog is onduidelijk in hoeverre deze maatregelen op duurzame en verantwoorde wijze herhaalbaar zijn. Er is nauwelijks kennis voorhanden over de effecten van het herhaaldelijk uitvoeren van deze ingrijpende maatregelen op bodemprocessen, behoud van de zaadbank in de bodem en hervestiging van invertebraten. De meest voorkomende maatregel in grijze duinen is begrazing met runderen, paarden of schapen, wat een grote invloed heeft op de aanwezige stofstromen en op de vorming van bodem en vegetatie. Hoe begrazing ingrijpt op deze processen en in welke mate dit effect heeft op het type grijze duinen is tot op heden niet goed bekend. Een brongerichte aanpak gericht op verlaging van de depositieniveaus is derhalve een hoofdvoorwaarde voor duurzaam herstel in alle subtypen behorende tot dit habitattype."

De Commissie concludeert dat voor een aantal[27] habitattypen geen bewezen herstelmaatregelen zijn beschreven die beogen het daar al aanwezige type op die plaats te behouden of te herstellen. De Commissie constateert dat er daarnaast een aantal[28] habitattypen zijn, waarvan de bewezen herstelstrategieën maar eenmaal kunnen worden toegepast of beperkt kunnen worden herhaald.[29] Daarna is de werkzaamheid van deze strategie verdwenen.

Gebiedsanalyses
In de gebiedsanalyses is voor alle 117 Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats of leefgebieden van soorten bepaald welke herstelmaatregelen vanwege de (met AERIUS berekende) overschrijding van de kritische depositiewaarden noodzakelijk zijn.[30]

De gebiedsanalyses maken onderdeel uit van de Passende beoordeling. Deze Passende beoordeling is nodig om de zekerheid te verkrijgen dat de projecten die het PAS mogelijk maakt de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantasten.[31, 32] Voor maatregelen die bedoeld zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen is een dergelijke zekerheid niet vereist.[33, 34]

De Commissie heeft, mede gebaseerd op bovenstaande beschouwing van de herstelstrategieën, een aantal gebiedsanalyses nader bekeken. De aandacht is gericht op gebieden waar instandhoudingsdoelstellingen gelden voor stikstofgevoelige habitattypen, waarvoor de belangrijkste herstelmaatregelen blijkens de herstelstrategieën niet bewezen en/of niet duurzaam zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de volgende gebieden:

- 032 Mantingerzand: voor habitattype H5130 Jeneverbesstruwelen wordt ingezet op onderzoek naar achterblijvende verjonging, kleinschalig plaggen en eventueel terugdringen van bosranden. Geen van deze maatregelen is volgens de herstelstrategie voor dit habitattype wetenschappelijk bewezen. Dit geldt ook voor de andere mogelijke beheermaatregelen die in deze herstelstrategie worden behandeld.
- 085 Zwanenwater & Pettemerduinen: in de habitattypen H2140A en B Duinen met kraaihei (vochtig) resp. (droog) worden als herstelmaatregelen begrazing, verwijderen van exoten en plaggen/chopperen toegepast. Uit de herstelstrategieën voor deze habitattypen blijkt dat deze maatregelen niet bewezen zijn maar gelden als 'vuistregel'.

---

[27] De Commissie heeft hiertoe de eindtabellen van de herstelstrategieën per habitattype doorgenomen en treft bij een ruim aantal (méér dan tien) habitattypen alleen maatregelen aan die als vuistregel of hypothetisch worden aangeduid. Dat wil overigens niet zeggen dat ze niet bruikbaar zijn. Alleen ligt de uitkomst niet wetenschappelijk vast.

[28] De Commissie heeft hiertoe de eindtabellen van de herstelstrategieën per habitattype doorgenomen en treft bij wederom een ruim aantal (méér dan tien) habitattypen louter maatregelen die na verloop van tijd niet meer kunnen worden ingezet.

[29] Zie in dit verband ook de zienswijzen van Natuurmonumenten, Stichting Het Geldersch Landschap en de Stichting Duinbehoud.

[30] Overigens blijkt uit enkele zienswijzen, waaronder die van de Federatie Particulier Grondbezit, dat niet altijd duidelijk is welke maatregelen verplicht worden voorgeschreven en welke vrijwillig.

[31] Volgend uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

[32] Zoals in voetnoot 14 is opgemerkt is wellicht ook verdedigbaar dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast voor zover is verzekerd dat er ten opzichte van de autonome situatie geen toename van stikstofdepositie zal plaatsvinden.

[33] Volgend uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

[34] Zie ook de zienswijze van het Havenbedrijf Rotterdam waarin wordt gevraagd per Natura 2000 gebied een onderscheid te maken tussen instandhoudingsbeheer dat ook zonder de toedeling van depositieruimte noodzakelijk is en (mitigerende) maatregelen ten behoeve van de depositieruimte en ontwikkelingen die daar gebruik van maken.

- 094 Naardermeer: in het huidige areaal H4010B Vochtige heiden (laagveen) wordt als enige maatregel bosopslag verwijderd. Voor H91D0 Hoogveenbossen wordt ingezet op hydrologisch herstel en verbetering van de waterkwaliteit. Verwijderen van opslag in H4010B is volgens de herstelstrategie een ‘vuistregel’. De werkzaamheid van de maatregelen in H91D0 is ‘hypothetisch’.
- 157 Geuldal: voor de habitattypen H6130 Zinkweiden en H7230 Kalkmoerassen is uitsluitend voorzien in maatregelen die volgens de betreffende herstelstrategieën ‘hypothetisch zijn. Voor H7230 geldt dat alleen hydrologisch herstel wetenschappelijk bewezen is maar daar is vooralsnog niet voor gekozen.

De Commissie is niet nagegaan in hoeverre dit in bepaalde gebiedsanalyses tot onjuiste conclusies met betrekking tot leveren van bijdragen aan het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen op langere termijn (tweede en derde tijdvak) heeft geleid.

In de gebiedsanalyses is gebruik gemaakt van in AERIUS geïmporteerde habitatkaarten.[35] Het is niet duidelijk of en zo ja, op welke manier gegevens over de aanwezigheid van leefgebieden van stikstofgevoelige soorten zijn vastgelegd en in deze analyse zijn betrokken. Dit geldt ook voor de kwaliteitsaspecten van zowel habitattypen als leefgebieden van soorten. Uit de door de Commissie geraadpleegde gebiedsanalyses komt het beeld naar voren dat dergelijke informatie niet systematisch is verzameld en onvoldoende is gedocumenteerd. Dit klemt te meer omdat deze gegevens ook gebruikt zouden moeten kunnen worden als nulmeting voor het voorgenomen PAS-programmaonderdeel ’monitoring en bijsturing’ (zie ook paragraaf 2.4).

Bij de bepaling van het areaal van habitats waar sprake is van een stikstofprobleem wordt onderscheid gemaakt in de categorieën ‘geen stikstofprobleem’, ‘evenwicht’, ‘matige overbelasting’ en ‘sterke overbelasting’. Van ‘evenwicht’ is sprake bij een depositie van 70 mol N/hectare/jaar onder de kritische depositiewaarde (KDW) van een habitattype tot 70 mol N/hectare/jaar boven de KDW. Het is de Commissie niet duidelijk waarop deze interpretatie van de kritische depositiewaarde is gebaseerd en in hoeverre een indeling in deze categorie in een gebiedsanalyse betekent dat in de betreffende arealen van een habitattype geen herstelmaatregelen nodig zouden zijn. De indruk wordt gewekt dat hiermee onvoldoende recht wordt gedaan aan het voorzorgsbeginsel.

Het ministerie van EZ heeft de Commissie geïnformeerd over de wijze waarop de kwaliteit van de gebiedsanalyses is geborgd.[36] Hieruit blijkt dat de kwaliteitsborging heeft bestaan uit interne procedures en dat externe toetsing alleen in eerdere fasen van het opstellen van de gebiedsanalyses heeft plaatsgevonden. Er is geen externe review van de definitieve versies van de gebiedsanalyses uitgevoerd.[37] Gezien het grote belang van de gebiedsanalyses in het PAS

---

[35] In een aantal zienswijzen van gebiedsbeheerders, waaronder Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, wordt gewezen op het gebruik van verouderde habitatkaarten.

[36] Notitie D. Brunt d.d. 28-01-2014.

[37] De ‘Reviewcommissie Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats’ heeft geconcludeerd dat de herstelstrategieën kunnen worden gebruikt als wetenschappelijke basis voor de toepassing van de herstelstrategieën op gebiedsniveau. De Commissie m.e.r. heeft gezien dat de reviewcommissie advies heeft uitgebracht over de wijze waarop de herstelstrategieën in de gebiedsanalyses zijn toegepast.

en het plan-MER (inclusief de Passende beoordeling), de grote rol van de expertise en interpretatie van de opstellers en de totale omvang van deze rapportages, acht de Commissie een goed gedocumenteerde externe review van alle gebiedsanalyses noodzakelijk.

De Commissie concludeert dat in een aanzienlijk aantal Natura 2000-gebieden habitattypen voorkomen waarvoor geen bewezen maatregelen bestaan. Ook blijkt voor een aantal regelmatig toegepaste maatregelen de effectiviteit op langere termijn beperkt of twijfelachtig. Dit betekent dat voor een aantal Natura 2000-gebieden niet kan worden aangetoond dat:

- op korte termijn geen verslechtering plaatsvindt;
- op lange termijn de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald.

Ten slotte heeft geen externe review van de definitieve gebiedsanalyses plaatsgevonden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling te beschrijven op welke wijze in de eerste PAS-periode:

- de gebiedsanalyses worden onderworpen aan een externe review;
- de conclusies in de gebiedsanalyses mede aan de hand van resultaten van deze review worden aangepast vanwege de onzekerheden van de herstelstrategieën en eventuele andere onvolkomenheden;
- eventueel aanvullende maatregelen worden genomen om verslechtering te voorkomen en instandhoudingsdoelstellingen op termijn te halen.

2.4 Monitoring en bijsturing

Monitoring

Zoals het MER zelf ook aangeeft, bestaat het PAS uit een groot aantal onderdelen die met de nodige onzekerheden gepaard gaan.[38] Ondanks de zorgvuldige voorbereiding van het programma zullen ontwikkelingen in de praktijk kunnen afwijken van de aannames waarop de conclusies nu zijn gebaseerd. Daarbij adviseert de Commissie om tussendoelen te formuleren om inzicht te krijgen in hoeverre de instandhoudingsdoelstellingen op termijn behaald zullen worden (zie paragraaf 2.1 van dit advies).

Het MER (paragraaf 3.4) en het PAS zelf (hoofdstuk 6) beschrijven alleen op hoofdlijnen hoe een monitoringprogramma[39] eruit ziet en welke mogelijkheden tot bijsturing er zijn. De monitoring van stikstofemissie en -depositie en daarmee de ontwikkelingsruimte vindt in belangrijke mate plaats op basis van AERIUS en de daarin ingevoerde gegevens over emissies. Wat betreft natuurkwaliteit is sprake van jaarlijkse gebiedsrapportages, een tussenevaluatie na drie jaar en een evaluatie na zes jaar.

[38] In veel zienswijzen wordt verzocht om zekerheid over de beschikbare ontwikkelingsruimte, zie bijvoorbeeld VNO-NCW en MKB Nederland, Federatie Particulier Grondbezit, verschillende gemeenten in de Veluwe en LTO Nederland.

[39] Daarbij spreekt het plan-MER van ‘monitoringsprogramma’ en het PAS zelf van ‘monitoringsplan’.

In het MER wordt geconcludeerd dat met het monitoringsprogramma voldoende is geborgd dat de verwachte effecten ook daadwerkelijk optreden en dat als dit niet het geval zou zijn dat er bijsturing mogelijk is, zowel in herstelmaatregelen, bronmaatregelen als uitgifte van depositieruimte.[40] Voor de verdere uitwerking wordt verwezen naar het monitoringsplan. Hiervan is een eerste versie beschikbaar. Hieruit blijkt dat voor natuurparameters deels gebruik wordt gemaakt van bestaande monitoringprogramma's en dat daarvoor deels extra onderzoek nodig is. De aanpak van nieuwe onderdelen, zoals de procesindicatoren, is nog maar ten dele uitgewerkt. Zowel wat betreft bestaande programma's als voor nieuwe onderdelen is niet expliciet beschreven van welke methoden gebruik wordt gemaakt. Ook is onduidelijk in hoeverre op dit moment voor alle gebieden voldoende betrouwbare en recente gegevens beschikbaar zijn die bij de monitoring als nulmeting kunnen worden gebruikt.[41]

> Gezien het grote belang van adequate monitoring (en bijsturing) als onderdeel van het PAS adviseert de Commissie om in een aanvulling inzichtelijk te maken welke parameters zullen worden gemonitord, welke methoden hierbij worden gebruikt en wat de onzekerheidsmarges zijn.

Bijsturing

Voor bijsturing zijn diverse wettelijke instrumenten beschikbaar. In de beschrijving van mogelijkheden om bij te sturen ligt het accent bij de stuurmogelijkheden die het PAS zelf biedt, zoals het aanpassen of intensiveren van herstelmaatregelen of het aanpassen van de ontwikkelingsruimte.

Naar het oordeel van de Commissie moeten de maatregelen waarmee kan worden bijgestuurd nog verder worden uitgewerkt. De Commissie adviseert om reeds in de eerste periode verder te werken aan de ontwikkeling van dergelijke maatregelen inclusief de technische mogelijkheden, kosten en juridische aspecten. Op deze manier kan worden voorkomen dat indien meer ingrijpende bijsturing noodzakelijk zou blijken, bijvoorbeeld na de eerste termijn van zes jaar, de haalbaarheid van relevante opties onvoldoende is verkend.

In de gebiedsanalyses worden verschillende maatregelen die men achter de hand heeft, beschreven. Daarbij is echter de vraag of deze maatregelen nog tussentijds kunnen worden ingevoerd en op welke termijn ze effectief zullen zijn. Zo is de uitbreiding van de zone rondom een Natura 2000-gebied waar het waterpeil in het landbouwgebied wordt opgezet[42], een ingrijpende maatregel die een zorgvuldige voorbereiding vraagt, een lange uitvoeringstermijn nodig heeft, en pas na jaren uitgevoerd en effectief zal zijn.

---

[40] Ook een aantal zienswijzen wijst op het belang van gedegen monitoring. Zie de zienswijzen van VNO-NCW en MKB Nederland en Havenbedrijf Rotterdam.

[41] Ook de Stichting Duinbehoud wijst er in haar zienswijze op dat voor nagenoeg alle habitattypen en leefgebieden nog goede methoden moeten worden ontwikkeld, en geen goede basisgegevens voor nulmeting beschikbaar zijn.

[42] Zie bijvoorbeeld de Gebiedsanalyse Groote Peel en de Deurnsche Peel, blz. 60.

De Commissie adviseert om te beschrijven op welke wijze in de eerste PAS-periode zowel landelijk als op gebiedsniveau, de genoemde maatregelen achter de hand in beeld worden gebracht en wordt onderzocht in hoeverre en op welke termijn ze effectief zijn, en of de maatregelen voldoende zijn om tijdig te kunnen bijsturen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het ministerie van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu

Bevoegd gezag: de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: het voorkomen van achteruitgang van de biodiversiteit verbonden met de stikstofgevoelige habitats van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en ruimte scheppen voor economische ontwikkeling

Procedurele gegevens:
aankondiging start procedure in de Staatscourant van: 29 april 2013
ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 29 april t/m 27 mei 2013
adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 26 april 2013
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 4 juni 2013
kennisgeving MER in de Staatscourant van: 9 januari 2015
ter inzage legging MER: 10 januari t/m 20 februari 2015
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 17 november 2014
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 26 maart 2015

Samenstelling van de werkgroep:
Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:
Drs. B.F.M. Beerlage (werkgroepsecretaris)
Mr. drs. G.A.J.M. Hoevenaars (werkgroepsecretaris)
Ir. J.A. Huizer
Drs. S.R.J. Jansen
Ir. N.G. Ketting (voorzitter)
Prof. dr. H.J. Meurs
Mr. dr. M.A.A. Soppe
Drs. C.T.M. Vertegaal
Drs. R.A.M. van Woerden

Werkwijze Commissie bij toetsing:
Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoor-

deelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.
Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie *www.commissiemer.nl* op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:
De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER deel I over het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Ontwerp-programma Aanpak Stikstof 2015-2021, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Plan-MER deel II Passende beoordeling over het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Ontwerp-Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu, houdende regels over de programmatische aanpak stikstof (Regeling programmatische aanpak stikstof), 6 januari 2015;
- Toelichting bij Ontwerp-Regeling Programmatische Aanpak Stikstof, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 6 januari 2015;
- Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, voorleggen Programma Aanpak Stikstof en terinzagelegging, Ministerie van Economische Zaken, 9 januari 2015;
- Achtergrondrapport bij Plan-MER PAS, Afbakening van de Onderzoeksmethode, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Achtergrondrapport bij Plan-MER PAS, Biomassa, energie en klimaat, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Achtergrondrapport bij Plan-MER PAS, Bodem en water, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Achtergrondrapport bij Plan-MER PAS, Landschap, cultuur en archeologie, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Achtergrondrapport bij Plan-MER PAS, Natuur, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Achtergrondrapport bij Plan-MER PAS, Woon- en leefmilieu, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Gebiedsanalyses, onderdeel van Plan-MER deel II Passende beoordeling over het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 10 januari 2015;
- Oplegnotitie reikwijdte en detailniveau voor het Plan-MER over de PAS, Dienst Landelijk Gebied, 26 september 2013;
- Doelmatigheidsonderzoek AERIUM Calculator (bètaversie 8) en Monitor (versie 2014), TNO, 8 januari 2015;

- Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening, Planbureau voor de Leefomgeving, 2014;
- Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma Aanpak Stikstof, ministerie van Economische Zaken, 18 maart 2014;
- Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats, Reviewcommissie Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats, 17 maart 2014l;
- Voorlichting Raad van State twee amendementen inzake wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), 6 maart 2014;
- Kwaliteitsborging gebiedsanalyses van het Programma Aanpak Stikstof, D. Brunt, 28 januari 2014.

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 20 februari 2015 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht
T 030 - 234 76 66
F 030 - 233 12 95
E mer@eia.nl
W www.commissiemer.nl

